



Singkronisasi Norma Hukum Melalui *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi

M Jeffri Arlinandes Chandra

jefri.AC@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Dehasen Bengkulu

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi (MK) atau *the guardian of constitution* merupakan suatu lembaga negara yang diperkenalkan dan dibentuk melalui Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Peran *the guardian of constitution* tersebut dikenal dengan jalur mekanisme *Judicial Review* antara suatu Undang - Undang terhadap Undang - Undang Dasar, sedangkan untuk norma hukum yang dibawah Undang - Undang sesuai dengan hierarkisnya harus di *Judicial Review* melalui Mahkamah Agung. Dualisme pengujian peraturan perundang - undangan tersebut menyebabkan bermunculan pertanyaan - pertanyaan yaitu Apakah kedudukan MK lebih tinggi daripada MA mengingat MK memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 Apakah sistem norma hukum yang dibentuk akan terjadi bila jika undang-undang yang menjadi tolok ukur pengujian suatu peraturan di bawah undang-undang yang diajukan permohonannya ke MA, juga sedang dimintakan pengujiannya ke MK? Bagaimana jika MA memutuskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang, pada saat bersamaan MK memutus bahwa undang-undang yang menjadi tolok ukur tersebut bertentangan dengan UUD 1945, sehingga munculah ketidakpastian hukum dan ketidak sinkronan norma yang di inginkan terhadap suatu peraturan perundang - undangan yang berkembang. Pengkajian ini adalah yuridis normatif, Metode penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah hukum dan asas-asas hukum, yaitu dengan cara menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder yaitu: bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Selain itu diperkuat dengan data primer melalui metode wawancara dengan beberapa pihak terkait yang berkompeten. Untuk dapat mewujudkan pengujian peraturan perundang - undangan di MK dapat melalui Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*), Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*), Solusi Alternatif "membangun doktrin oleh para akademisi".

Kata Kunci : Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, *Judicial Review*

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) atau *the guardian of constitution* merupakan suatu lembaga negara yang diperkenalkan dan dibentuk melalui Undang - Undang

Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi itu sendiri diadopsi melalui ide *Constitutional Court* dalam amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR

pada tahun 2001. Adapun ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Indonesia tercatat sebagai Negara ke-78 yang membentuk MK namun menjadi negara yang pertama di dunia pada abad ke-21 membentuk lembaga ini¹.

Peran MK yaitu *the guardian of constitution, the final interpreter of constitution, the guardian of democracy, the protector of citizen's constitutional rights* dan *the protector of human rights*. MK sebagai *the guardian of constitution* diartikan bahwa MK sebagai pengawal konstitusi. Sedangkan MK sebagai *the final interpreter of constitution* diartikan bahwa tidak ada institusi lain yang berwenang menafsirkan konstitusi, kecuali MK. Kemudian MK sebagai *the guardian of democracy* diartikan bahwa MK menjaga demokrasi. Kalau ada pemilu yang tidak demokratis, bisa dibawa ke MK. Dalam arti, MK tetap menangani sengketa hasil pemilu. MK sebagai *the protector of citizen's constitutional rights* diartikan bahwa MK sebagai pelindung hak-hak konstitusional warga negara. Lalu, MK

sebagai the protector of human rights diartikan bahwa MK sebagai pelindung hak-hak asasi manusia².

Indonesia merupakan negara yang menerapkan norma hukum berjenjang sesuai dengan pendapat sistem hierarki norma oleh Hans Kelsen, seorang begawan hukum yang berasal dari Austria melalui stufen teorinya. Menurut Hans Kelsen³, *...The legal order, especially the legal order the personification of which is the state, is therefore not a system of norm coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different level of norms. The unity of these norms-the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*. Artinya, tata hukum merupakan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda-beda. Pembentukan norma yang

² <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13028#.Wh5bHkpl9dh>, diakses 29 November 2017 Pukul 14.11 WIB.

³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1961) at 110-161.

¹ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakasa, Jakarta, 2005. hal. 165.

satu, yaitu norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa rangkaian pembentukan hukum diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang menjadi dasar validitas dari kesatuan tata hukum ini.

Selanjutnya Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori hierarki norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Menurut Nawiasky, selain norma itu berlapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu⁴:

Kelompok I : *Staats fundamentalnorm*
(Norma Fundamental Negara),

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz*
(Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara),

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang 'Formal')

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksanaan Aturan otonom).

Jejak perkembangan sistem peraturan perundang - undangan Indonesia yang menganut sistem hierarkis dan berjenjang dapat dilihat dan kita bagi menjadi dua periode besar perkembangannya yaitu era sebelum reformasi dan era setelah reformasi. Era sebelum reformasi peraturan perundang - undangan dituangkan dalam TAP MPR Nomor: XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sedangkan setelah bergulirnya era reformasi maka kita telah mengalami tiga kali penataan tata urutan norma hukum yaitu *Pertama*, melalui TAP MPR Nomor: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Undang-Undang. *Kedua*, melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan *ketiga*, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

⁴ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, E. Siedel, Zurich/Koln: Benziger, Cet. 2, 1948, hal. 31 dst, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati dalam buku, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 45.

Undang. Penataan regulasi ini penting untuk dilakukan, terlebih pasca perubahan UUD 1945 yang telah mengubah, menambah, dan menyempurnakan prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan negara.

Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjabarkan hierarkis peraturan perundang - undangan di Indonesia ini dalam pasal 7 ayat (1) yaitu : "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota"

Peran utama MK sebagai *the guardian of constitution* yaitu tertuang dalam UUD NKRI Pasal 24C ayat (1) yang kemudian ditegaskan lagi dalam UU 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi : "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".

Peran *the guardian of constitution* tersebut dikenal dengan jalur mekanisme Judicial Review antara suatu Undang - Undang terhadap Undang - Undang Dasar, sedangkan untuk norma hukum yang dibawah Undang - Undang sesuai dengan hierarkisnya harus di Judicial Review melalui Mahkamah Agung.

Kekuasaan Mahkamah Agung dalam menjudicial Review suatu peraturan perundang - undangan dibawah Undang - Undang dengan Undang - Undang sesuai dengan Pasal 24A ayat (1) UUD NKRI 1945 yang berbunyi :

"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang - undangan di bawah undang - undang terhadap undang - undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang - undang".

Dualisme pengujian peraturan perundang - undangan tersebut menyebabkan bermunculan pertanyaan - pertanyaan yaitu Apakah kedudukan MK lebih tinggi daripada MA mengingat MK memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sementara MA hanya menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang? Apakah sistem norma hukum yang dibentuk akan terjadi bila jika undang-undang yang menjadi tolok ukur pengujian suatu peraturan di bawah undang-undang yang diajukan permohonannya ke MA, juga sedang dimintakan pengujiannya ke MK? Bagaimana jika MA memutuskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang, pada saat bersamaan MK memutuskan bahwa undang-undang yang menjadi tolok ukur tersebut bertentangan dengan UUD 1945, sehingga munculah ketidakpastian hukum dan ketidak sinkronan norma yang di inginkan terhadap suatu peraturan perundang - undangan yang berkembang. Berdasarkan permasalahan tersebut dalam penulisan ini akan membahas (1) bagaimana cara mensinkronkan norma

hukum yang bertentangan dalam suatu peraturan perundang - undangan ?, (2) bagaimana upaya perubahan sistem hukum agar dapat mensinkronkan suatu peraturan perundang - undangan ?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam pengkajian ini adalah yuridis normatif, Metode penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah hukum dan asas-asas hukum⁵, yaitu dengan cara menelaah permasalahan dengan berpedoman pada data sekunder yaitu: bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Selain itu diperkuat dengan data primer melalui metode wawancara dengan beberapa pihak terkait yang berkompeten.

PEMBAHASAN

Perbedaan sistem beracara antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam menguji suatu Peraturan Perundang - undangan.

Kewenangan Mahkamah Agung tertuang dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NKRI 1945 yang kemudian dituangkan

⁵ Bagir Manan, "Penelitian Terapan di Bidang Hukum", makalah, disampaikan pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, BPHN, Jakarta, 9 – 11 November 1993, hlm.7.

dalam ketentuan Pasal 31A ayat (7) UU MA, maka MA menetapkan Peraturan MA RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil (Perma 1/2004). Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum, pada tahun 2011, Perma 1/2004 digantikan dengan Peraturan MA RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (Perma 1/2011) tertanggal 30 Mei 2011. Dengan demikian, pada saat ini, dalam melaksanakan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, MA mengacu pada mekanisme yang diatur dalam Perma tersebut. Secara garis besar, Perma 1/2011 mengatur hal-hal sebagai berikut :

1. Pengajuan keberatan dapat diajukan kapan saja⁶.
2. Pengajuan Judicial Review melalui mekanisme keberatan yaitu suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

yang diajukan ke MA untuk mendapatkan putusan⁷.

3. Permohonan keberatan dapat diajukan langsung ke MA atau melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon⁸.
4. Membayar biaya permohonan pendaftaran permohonan keberatan dengan yang besaryang telah diatur⁹.
5. Penetapan Majelis Hakim Agung yang menangani permohonan keberatan dilakukan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua MA¹⁰.
6. Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan¹¹.

⁷Lihat Pasal 1 ayat (3) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

⁸Lihat Pasal 2 ayat (1) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

⁹Lihat Pasal 2 ayat (4) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

¹⁰Lihat Pasal 4 ayat (5) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

¹¹Lihat Pasal 5 ayat (2) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

⁶Lihat pada Konsideran Menimbang Perma 1/2011 Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.

7. Putusan tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali (PK)¹².

8. Terkait dengan pelaksanaan putusan, jika dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan diucapkan pejabat pembuat peraturan perundang-undangan tidak melaksanakan kewajiban untuk mematuhi putusan, maka peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat¹³.

Sedangkan dalam pedoman beracara dalam pengujian undang - undang di mahkamah konstitusi mengacu pada Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) nomor 6 tahun 2005. secara garis besar PMK tersebut mengatur mengenai :

1. Pemohon adalah Perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU; Badan hukum publik

atau badan hukum privat, atau; Lembaga negara¹⁴.

2. Permohonan diajukan kepada Mahkamah melalui Kepaniteraan¹⁵.

3. Permohonan yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan dicatat dalam BRPK dan diberi nomor perkara¹⁶.

4. Ketua Panel Hakim menetapkan hari sidang pertama dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK.

5. Pemberitahuan dan pemanggilan persidangan diberikan kepada Pemohon atau kuasanya dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari persidangan¹⁷.

6. Pemeriksaan pendahuluan, Hakim memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan yang meliputi kewenangan Mahkamah, kedudukan hukum (legal standing) Pemohon, dan pokok permohonan¹⁸.

¹²Lihat Pasal 6 ayat (2) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

¹³Lihat Pasal 8 ayat (2) Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi.

¹⁴Lihat Pasal 3 PMK No 6 Tahun 2005

¹⁵Lihat Pasal 6 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

¹⁶Pasal 7 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

¹⁷Pasal 9 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

¹⁸Pasal 11 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

7. Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum¹⁹.
8. Pembuktian dibebankan kepada Pemohon tetapi apabila dipandang perlu, Hakim dapat pula membebankan pembuktian kepada Presiden/Pemerintah, DPR, DPD, dan/atau Pihak Terkait²⁰.
9. Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) dilakukan secara tertutup dan rahasia yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah²¹.
10. Putusan diambil dalam RPH yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi dan dibaca/diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi²².

Perbedaan hukum acara yang dilakukan antara MA dan MK tersebut membuat inkonsistensi peraturan yang Mengacu pada asas-asas hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan tersebut dan terutama jika dibandingkan dengan hukum acara

pengujian undang-undang di MK, Secara proses, peradilan di MK selama ini dirasakan lebih fair dan transparan (terbuka). Jadi, walaupun Putusan MK kelak tidak sesuai dengan yang diharapkan, terutama oleh pencari keadilan, dalam arti mereka tetap saja "kalah", kekalahan tersebut akan dapat diterima secara elegan dan legowo karena proses peradilan yang benar-benar fair dan terbuka telah dijalankan. Penelitian di berbagai negara menunjukkan bahwa persepsi para pencari keadilan lebih dipengaruhi oleh perlakuan yang diterima dan apakah proses di lembaga peradilan tampak adil dibandingkan dengan apakah mereka memperoleh hasil (putusan) yang menguntungkan atau tidak menguntungkan.

Para pihak yang terlibat konflik akan lebih dapat menerima putusan MK, karena proses peradilan yang transparan, lebih akuntabel, dan terutama memberikan kesempatan yang seimbang kepada pihak-pihak yang berperkara untuk didengarkan pendapatnya. Atas dasar itulah, praktik pengujian UU di MK dapat dikatakan telah memenuhi asas-asas hukum acara, meskipun tentunya masih terdapat

¹⁹Pasal 12 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

²⁰Pasal 18 Ayat (1) dan (2) PMK No 6 Tahun 2005

²¹Pasal 29 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

²²Pasal 30 Ayat (1) PMK No 6 Tahun 2005

catatan-catatan untuk lebih menyempurnakannya lagi.

Mengenai kewenangan MA untuk menguji peraturan perundangundangan dibawah UU terhadap UU, dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas (*legal review*). Pengujian yang dilakukan oleh MA ini jelas berbeda dari pengujian konstusional (*constitutional review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, objek yang diuji hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan dibawah UU (*judicial review of regulation*). Sedangkan pengujian atas konstusionalitas UU (*judicial review of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi²³.

Kedua, yang dijadikan batu penguji oleh Mahkamah Agung adalah UU, bukan UUD 1945. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh MA adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh MK merupakan pengujian konstusionalitas UU (*judicial review on the constitutionality of law*). Yang terakhir ini

biasa disebut juga dengan istilah pengujian konstusionalitas atas UU (*constitutional review of law*)²⁴.

Ketiga, Pengujian yang dilakukan di MA terkadang tidak sejalan dengan putusan yang di lakukan di MK dengan artian bahwa UU yang diputus MK terkadang masih menjadi polemik oleh MA baik dari segi waktu dan materi yang diputuskan. Sebagai contohnya begini, MK dibebankan untuk memberi tahu MA adanya permohonan pengujian UU dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi (Pasal 53 UU No. 24 Tahun 2003). Ketentuan ini adalah konsekuensi hubungan adanya silang sengketa hubungan antara aturan hukum, hingga apabila pengujian UU terhadap UUD sedang dalam proses pengujian MK, maka pengujian aturan hukum di bawah Undang-undang yang sedang dilakukan MA wajib dihentikan sampai ada putusan MK (Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003). Pasal ini secara tegas menyatakan terhadap proses yang sedang dilakukan terhadap pengujian aturan hukum di bawah UU dihentikan, dan jika putusan MK menyatakan aturan (norma) UU

²³ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hal. 158

²⁴ Ibid, hal 158.

tertentu dibatalkan, maka secara otomatis pengujian MA yang berkaitan dengan hak uji materiil terhadap UU dimaksud menjadi gugur. Maka tidak terdapat keadilan bagi pencari keadilan (*justice seeker*) dan membuat inkonsistensi Norma Hukum dalam *Dualisme Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Singkronisasi Peraturan Perundang-Undangan melalui Mahkamah Konstitusi.

Problem potensial akan muncul sebagai efek samping dari judicial review yang pada praktiknya dilakukan oleh dua lembaga, dalam hal ini MA dan MK. Padahal sesuai dengan prinsip hukum yang berjenjang (*Stufenbau Theory*), peraturan perundang-undangan akan saling kait mengait, utamanya secara vertikal. Peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat lebih tinggi menjadi dasar dan cantolan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, demikian seterusnya. Karenanya, berlaku asas *lex superior derogat lex inferior* dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena dilakukan dua lembaga

berbeda, tidak mustahil akan terjadi persinggungan normatif secara vertikal yang justru bersifat kontradiktif terhadap tujuan judicial review untuk menjamin harmonisasi dan tertib hukum. Sangat mungkin, dalam praktik masing-masing, kedua lembaga tersebut menggunakan tolok ukur hukum yang berbeda untuk peraturan perundang-undangan terkait yang dapat saja berujung pada putusan yang berbeda secara mencolok. Sebagai contoh Kasus Taxi Online yang merupakan permasalahan serius akhir-akhir ini malahan di beberapa daerah menimbulkan persoalan. Padahal, yang kita ketahui, sejak tanggal 20 Juni 2017 sudah ada Putusan Mahkamah Agung tentang Pengujian Peraturan Menteri Perhubungan No. 26 tahun 2017 tentang Angkutan Orang dengan Kendaraan Umum tidak dalam trayek yang didalamnya berbicara angkutan sewa khusus yaitu Taxi Online. Diputus, 20 Juni. Harusnya kalau kita pahami pengadilan sebagai upaya terakhir untuk penyelesaian sengketa di masyarakat, harusnya sudah selesai. Tapi, faktanya kemenhub menganggap bahwa putusan MA itu memerintahkan KemenHub untuk mencabut. Jadi, Permenhub itu masih berlaku sampai 90 hari itu, Permenhub 26/2017 masih berlaku, Artinya per

tanggal 1 November, Kemenhub boleh menyusun kembali satu Permenhub yang materinya mayoritas itupun masih berkaitan dengan materi yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung tadi. Akhirnya muncullah Permenhub 108/2017. Singkat cerita, dari itu kita melihat bahwa Putusan Mahkamah Agung utamanya terkait dengan *Jucial Review* Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang itu memiliki pola yang berbeda dari MK. Meskipun obyek yang diuji sama-sama norma peraturan perundang-undangan. Beberapa diantaranya adalah jangka waktu memutus di UU MA disebutkan adalah 14 hari kerja. Hampir mayoritas Putusan oleh MA itu lebih dari 14 hari kerja. Bahkan kalau dihitung-hitung ada yang sampai setengah tahun. Jadi MA itu, putusan pengujiannya itu tidak dilakukan dalam waktu 14 hari kerja. Kemudian, ada masa tenggang 90 hari yang menimbulkan persoalan kompleks dalam asas kepastian hukum.

Pengujian norma aturan hukum sebagai kekuasaan kehakiman diartikan sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya. Konsistensi pelaksanaan juga merupakan

persoalan penting mencapai keadilan norma (berjenjang). Sengketa norma seperti ini tidak bermasalah dalam praktik peradilan, baik pada lembaga MK maupun MA. Akan tetapi akan berbeda halnya jika norma hukum yang diberikan oleh putusan pengadilan bertolak belakang dari garis vertikal hirarki aturan hukum. Oleh karena itu, gagasan untuk menempatkan pranata uji aturan hukum atau peraturan perundangan - undangan dalam satu lembaga (atap) patut dipertimbangkan.

Praktik pengujian dan konsistensi peradilan (*bestuuren*) yang baik (bersih) selama ini cenderung pragmatis dan sektoral. Sejarah hukum mencatat, bagaimana tidak berdayanya MA dalam memberi makna putusan yang dapat memberi rasa keadilan masyarakat, utamanya terhadap aturan hukum, baik yang bertentangan dengan asas hirarki dan kepentingan umum dalam suatu frame hukum konstitusi Indonesia. Keberadaan lembaga MK menjadi nafas dan semangat baru, bahwa cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) harus dijaga. Namun cukupkah MK menjadi lembaga penafsir UU semata, karena aturan di bawah UU tetap tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer. Mahkamah Agung sudah sedemikian banyak dibebani dengan tugas dan tanggung jawab yang luar biasa berat, yang rawan dan berpotensi menyebabkan tumpukan pekerjaan dan perkara tidak terselesaikan karena beban kerja yang *overload*, oleh karenanya demi agar terjadi kelancaran dan kesinambungan peradilan, alangkah baiknya jika salah satu beban MA yaitu *Judicial Review*, diserahkan pada MK.

Mahkamah Agung digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di

Mahkamah Konstitusi pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidak-adilan secara individu dan konkrit.

Menegaskan bahwa MK adalah *court of law*, dan MA adalah *court of justice*. MA sebagai *court of justice* mengadili ketidakadilan dari subyek hukum untuk mewujudkan keadilan, sedangkan MK sebagai *court of law* mengadili sistem hukum untuk mencapai keadilan itu sendiri. *Judicial review* itu termasuk ke dalam ranah *court of law* dikarenakan *Judicial review* itu tidaklah mengadili orang per orang, lembaga, organisasi, dan subyek hukum melainkan mengadili sistem hukum (perundang-undangan) demi mencapai keadilan. Oleh karenanya, berdasarkan konstruksi usulan tersebut diatas, kewenangan Judicial Review akan lebih baik dilaksanakan satu atap di Mahkamah Konstitusi.

Adapun terkait praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang

terpisah di Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang) dan Mahkamah Agung (Peraturan perundang - undang dibawah UU) seperti saat ini, maka berdasarkan beberapa pertimbangan sebaiknya disatukan di Mahkamah Konstitusi. Adapun argumentasi agar pengujian peraturan Perundang-undangan dilaksanakan dalam format satu atap di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- 1) Pengujian peraturan perundang-undangan dua atap tentumenyulitkan parapencari keadilan (*justice seeker*) dalam perspektif *human rights based constitutionalism*.
- 2) Kebijakan hukum harus mempertimbangkan aspek ekonomi (efisiensi dan manfaat), sehingga proses Pengujian peraturan perundang-undangan mencerminkan asas cepat, sederhana dan biaya murah
- 3) Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap mempertegas peran Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*.

Solusi Mewujudkan Singkronisasi Norma Hukum di Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD NKRI 1945

Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*), melalui amandemen konstitusi Pasal 24A yang mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung yaitu mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Kemudian kewenangan MK terdapat dalam 24C yang berbunyi Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kedua pasal tersebut lah yang menjadi nyawa dari kewenangan dari MA dan MK sehingga kedua pasal ini lah yang akan didorong untuk dilakukan

amandemen secara bertahap, misalnya tahap paling awal adalah terkait dengancabang kekuasaan kehakiman atau terjadi barter kewenangan antara MK dan MA mengenai kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum dengan kewenangan pengujian peraturan perundang - undangan dibawah undang - undang.

Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*).

Melalui sejumlah proses perubahan konstitusi yang mengembangkan gagasan dan argumentasi yang sejalan dengan prinsip-prinsip penyatuan proses *judicial review* di MK, Misalkan dengan mengiring gagasan singkronisasi norma melalui MK dan mengharuskan putusan MK merupakan satu kesatuan dalam suatu UU yang telah di *Judicial Review* sehingga mengharuskan adanya *review - review* lain mengenai peraturan perundang - undangan yang terdapat dibawah suatu UU tersebut.

Solusi Alternatif “membangun doktrin oleh para akademisi”

Merujuk pada doktrin penyatuatapan *judicial review* yang menguatkan dan mengefektifkan kekuasaan kehakiman,

perlu diperkuat melalui pengembangan forum akademik serta mendorong penataan *judicial review* di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Khususnya penataan Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-undangan baik di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

PENUTUP

Kesimpulan

- 1) Perbedaan hukum acara yang dilakukan antara MA dan MK tersebut membuat inkonsistensi peraturan yang Mengacu pada asas-asas hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan tersebut sehingga perlu adanya suatu hukum acara yang khusus dalam pengujian suatu peraturan perundang - undangan.
- 2) Menegaskan bahwa MK adalah *court of law*, dan MA adalah *court of justice*. MA sebagai *court of justice* mengadili ketidakadilan dari subyek hukum untuk mewujudkan keadilan, sedangkan MK sebagai *court of law* mengadili sistem hukum untuk mencapai keadilan itu sendiri.
- 3) Solusi dalam mewujudkan pengujian peraturan perundang - undangan di

MK melalui Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*), Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*), Solusi Alternatif "membangun doktrin oleh para akademisi".

Saran

Pengujian Peraturan perundang - undangan di bawah Mahkamah Konstitusi merupakan suatu langkah yang baik dalam menata regulasi yang ada di Indonesia sehingga peraturan perundang - undangan di Indonesia menjadi sinkron dan tidak saling tumpang tindih dalam pengaturannya dan juga mengenai peraturan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 sebaiknya tidak dimasukkan dalam suatu hierarki peraturan perundang - undangan agar tidak terjadi obesitas regulasi dan sinkronisasi dalam suatu peraturan perundang - undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, "Penelitian Terapan di Bidang Hukum", makalah, disampaikan pada Lokakarya Peranan Naskah Akademis Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, BPHN, Jakarta, 9 – 11 November 1993

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel&Russel, 1961).

Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, Cet.2, 1948, hal31 dst, sebagaimana dikutip Maria Farida Indrati dalam buku, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007)

....., <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13028#.Wh5bHkpl9dh>

Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Ramdina Prakasa, Jakarta, 2005.

Perma No 1/2011 Tentang Uji Materi

Peraturan Mahkamah Konstitusi No 6 Tahun 2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang - Undang.